

УДК 336. 1

**Осадчук О. С.,***магістр Національного університету "Острозька академія"*

## **САМОСТІЙНІСТЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК ФАКТОР ЗМІЦНЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ**

*У статті досліджено вплив фінансової автономії місцевих бюджетів України на рівень регіональної привабливості, висвітлено основні проблеми та внесено пропозиції щодо вдосконалення механізму регулювання фінансових відносин у контексті оптимального рівня децентралізації та централізації між органами влади.*

**Ключові слова:** місцеві бюджети, фінансова автономія, бюджетна децентралізація.

*В статье исследовано влияние финансовой автономии местных бюджетов Украины на уровень региональной привлекательности, отражены основные проблемы и внесены предложения относительно совершенствования механизма регуляции финансовых отношений в контексте оптимального уровня децентрализации и централизации между органами власти.*

**Ключевые слова:** местные бюджеты, финансовая автономия, бюджетная децентрализация.

*The article features analysis the influence of financial independence of local budgets of Ukraine on the level of regional appeal and suggests the ways of improvement of mechanism of adjusting financial relation between the central power and local self-government in the context of optimum correlation of centralization and decentralization.*

**Key words:** local budgets, financial independence, budget decentralization.

**Постановка проблеми.** Розвиток фінансової системи України в контексті загальносвітових тенденцій передбачає зростання рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування. Однак сьогодні не існує позитивного взаємозв'язку між рівнем фінансової самостійності й економічним розвитком територій. Держава не може успішно розвиватися, не даючи гарантій фінансової незалежності органам місцевого самоврядування, від яких у кінцевому підсумку залежать їхні реальні владні функції. Основою самостійності місцевих бюджетів різних рівнів повинні бути власні та закріплені доходи, які в середньому в Україні за 2004-2008 роки становили 56%. Найбільшу питому вагу у власних доходах повинні займати місцеві податки та збори: в Україні місцеве оподаткування не виконує ні регулю-

ючої, ні фіскальної функції (частка місцевих податків і зборів становить 1-3%). Така ситуація суперечить світовій практиці, оскільки у США місцеві податки у загальній сумі прибутків місцевих бюджетів становлять 58%, в Австрії – 72%, Японії – 55%, Франції – 48%, Англії – 38%. З огляду на це актуальним є пошук шляхів, за допомогою яких можна було б досягти реальної автономії регіонів України і утвердження їх у ролі каталізатора економічного розвитку держави в цілому.

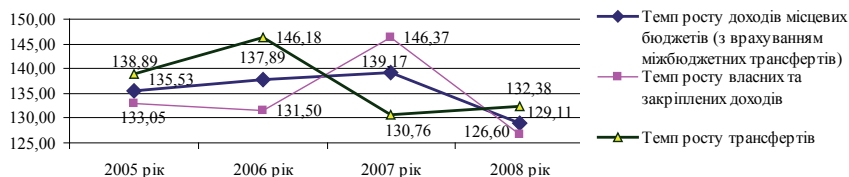
**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Сучасні проблеми, пов'язані з фінансовою самостійністю муніципалітетів України, місцевого оподаткування, організації міжбюджетних відносин, фінансового вирівнювання розвитку регіонів, входять до кола наукових інтересів багатьох вчених. Вони знайшли відображення у працях О. Василика, М. Карліна, О. Кириленка, В. Кравченка, І. Луніної, Ц. Огонь, К. Павлюк, С. Слухая, В. Суторміної та інших. Проте аналіз цих праць свідчить, що більшість ключових теоретичних положень щодо фінансового забезпечення адміністративно-територіальних одиниць та місцевого оподаткування розроблена досить ґрунтовно. Однак варто зауважити, що ця сфера потребує детальніших досліджень, зокрема, що стосується пошуку альтернативних джерел наповнення доходної частини місцевих бюджетів, необхідності процесу реформування місцевого оподаткування відповідно до умов соціально-економічного розвитку регіонів.

**Мета та завдання дослідження.** Метою дослідження є визначення пропозицій щодо підвищення привабливості регіонів України шляхом забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів України на основі вивчення теоретичних та оцінки практичних аспектів досліджуваної проблематики.

**Виклад основного матеріалу.** Вперше значущість впливу фінансової автономії органів місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток території обґрунтував Ч. Тібу, що запропонував модель споживацького вибору та визначив існування взаємозв'язку між співвідношенням суми сплачених податків, вартості, обсягу та якості одержаних платниками суспільних послуг та вибором місця проживання [2, с. 13]. Аналізуючи ситуацію, що склалася в Україні, варто зауважити, що зазначений зв'язок існує не в усіх регіонах країни, що впливає на характер міжбюджетних відносин, наявність конкурентних переваг над сусідніми територіями та породжує загострення такого процесу, як урбанізація. Місцеві бюджети, які мають бути інструментом позитивного розвитку, нині є формальними документами, які місцева влада використовує для демонстрації своєї фінансової неспроможності та неможливості задовольняти життєво важливі потреби населення.

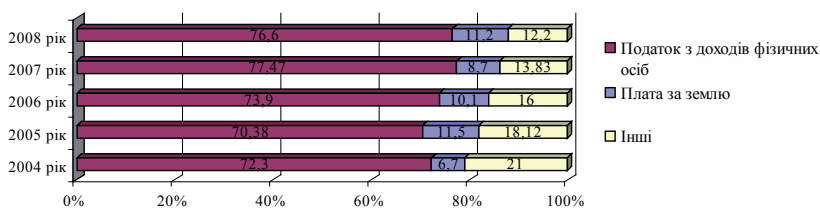
Значним недоліком бюджетної політики є зростаюча залежність місцевих бюджетів України від трансфертів з Державного бюджету (на 17,5% у 2008 році порівняно з 2001 роком). Збільшення доходної частини місцевих

бюджетів України забезпечується в основному за рахунок трансфертів: у 2004-2008 роках мало місце перевищення їх темпів росту над темпом росту власних та закріплених доходів (за винятком 2007 року, коли було збільшено ставку податку з доходів фізичних осіб), що відображено на рисунку 1. Така динаміка підтверджує, що фактично протягом останніх років розширення видатків місцевих бюджетів відбувається без належного зміцнення їх доходної спроможності, натомість необґрунтовано зростає централізована підтримка, що є пасивним інструментом впливу на фінансове забезпечення та стабільність регіонів.



**Рис. 1. Темп росту доходів місцевих бюджетів України, їх власних та закріплених доходів та трансфертів, %**

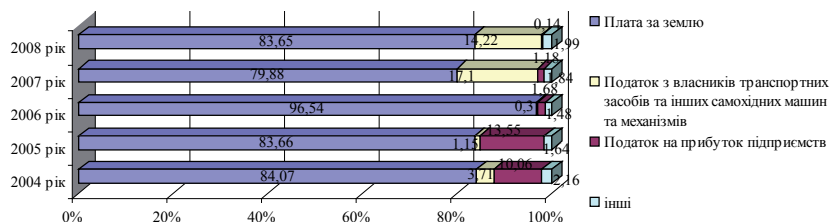
Аналізуючи структуру доходів загального фонду місцевих бюджетів України, що відображено на рисунку 2, доходимо такого висновку, що у структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів України питома вага податку з доходів фізичних осіб за досліджуваний період у середньому становила 74,13% (тобто фактично цей податок забезпечував виконання місцевих бюджетів), а у 2007 році, у зв'язку із розширенням бази оподаткування, досяг максимального значення за досліджуваний період – 77,47%. Частка плати за землю в середньому становила 9,64%.



**Рис. 2. Зміна структури доходів загального фонду місцевих бюджетів України у 2004-2008 роках**

З огляду на проведений аналіз, варто зауважити, що в Україні якість структури доходів місцевих бюджетів є дуже низькою. Ситуацію загострюють і наслідки фінансової кризи, зокрема зростання безробіття та показника зовнішньої трудової міграції, що обернено пропорційно впливають на надходження податку з доходів фізичних осіб.

Доходна частина місцевих бюджетів знаходиться у тісному зв'язку із податковою політикою держави та із постійним зростанням ролі пільгово-го оподаткування зазнає втрат (рисунок 3).



**Рис. 3. Зміна структури наданих пільг у доходах місцевих бюджетів України за 2004-2008 роки**

Протягом 2004-2008 років найбільше доходна частина місцевих бюджетів втратила від пільг, що були надані при сплаті податку на землю, оскільки їх частка у структурі була найбільшою і становила в середньому 85,56% (276,2 млн. грн.). Значною також була частка пільг наданих при сплаті податку на прибуток підприємств, проте їх питома вага скоротилася від 10,06% у 2004 році до 0,14% у 2008 році та податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин та механізмів (його частка зросла з 3,71% у 2004 році до 14,22% у 2008 році). Через нагромадження податкових пільг та колізій законодавства набули поширення тіньові схеми ухилення від оподаткування. Необґрунтована диференціація платників податку не забезпечує реалізацію принципу обов'язковості, тому постулат Бенджаміна Франкліна “Сплатити податки й померти мусить кожен” для вітчизняних платників податків є неприйнятним: не стільки через небажання платити податки, скільки через недосконалість законодавства та те, що український платник податків регулярно зіштовхується з однією з 10 найскладніших податкових систем світу, а точніше, другою за рахунком серед найбільш незручних (після Білорусії і перед Конго) [6].

Практично проблему незалежності фінансів органів місцевого самоврядування можна розглядати з різних позицій. Перша полягає в тому, що економічно розвинуті області, які можуть забезпечити себе повністю фінансовими ресурсами, прагнуть незалежності, тому що можуть бути самостійними. Друга – чи можуть бути самостійними і незалежними регіони, якщо вони на цьому етапі залежать від тих фінансових ресурсів, які їм виділяє держава: тобто коли офіційні трансферти є основною складовою частиною доходної частини місцевих бюджетів.

Серед місцевих бюджетів, що мають міжбюджетні відносини з Державним бюджетом у 2004-2008 роках, більшість (близько 90%:) є дотаційними. Спостерігається подальше збільшення частки дотаційних бюджетів

і, відповідно, скорочення бюджетів-донорів: із 56 у 2004 році до 46 у 2008 році. Бюджети-донори у середньому забезпечували близько 1,9% доходної частини Державного бюджету. Основними бюджетами-донорами виступають бюджети міст: у 2008 році таких було 40 із 46.

Таким чином, аналіз ситуації, що склалася на регіональному рівні та чинників, що на неї впливають, доводить необхідність здійснення ефективних заходів, спрямованих на врегулювання досліджуваного явища. Для цього необхідно відійти від політики “залагодження” поточних проблем і сформулювати пакет тактичних та стратегічних заходів, які б доповнювали один одного та в результаті давали синергійний ефект.

Щоб реалізувати заплановане, необхідно здійснити такі кроки:

- крок перший – подолати проблеми статистики щодо “прикрашання реальних фактів”, аналізувати ситуацію якою вона є, а не такою, якою б її хотілося бачити, – інакше розробка будь-яких заходів втратить свою ефективність;

- крок другий – вести боротьбу з нерациональним використанням як матеріальних, так і фінансових ресурсів. Цю проблему можна вирішити ефективно, застосовуючи програмно-цільовий метод бюджетування, головна увага в якому приділяється досягненню бажаного результату та максимально значущих соціальних зрушень від їх використання за призначенням;

- крок третій – реформування податкової системи;

- прийняти Податковий кодекс;

- залишити частину надходжень від ПДВ на місцях (доходи у тій частині, що надходитиме до місцевих бюджетів (оскільки це споживчий податок, для якого сплата податку і фактичне податкове навантаження належать до різних регіонів), розподіляти між регіонами пропорційно кількості їх жителів);

- усунути колізії у таких законах, як Земельний кодекс України, Закон України “Про плату за землю” і Закон України “Про оренду землі”, оскільки наявні невідповідності призводять до недобросовісної конкуренції та щорічно позбавляють місцеві бюджети понад 4 млрд. грн. доходів (фактично сума плати за землю стала визначатися не видом землекористувача і земельної ділянки, а видом правоустановчого документа, який у нього є);

- підвищити ставку єдиного податку, що дозволить повернутися до диференційованого підходу при його встановленні;

- закріпити за місцевими бюджетами всіх рівнів частину податку на прибуток підприємств недержавної форми власності із зарахуванням його за місцем здійснення виробничої діяльності підприємств та місцем знаходження філій, що сприятиме інноваційно-інвестиційному розвитку територій;

- збільшити роль місцевих податків та зборів у доходній частині бюджетів шляхом підвищення ставок на їх окремі види (зокрема податку з реклами), посилити контроль за повнотою сплати окремих місцевих податків і зборів (насамперед це стосується ринкового збору та збору за при-

паркування автотранспорту, оскільки ці платежі здійснюються, як правило, за готівку: з'являється можливість безкарного присвоєння належних до сплати сум в адміністраторів податків), відмовитися або вдосконалити механізм справляння неефективних податків і зборів (збори за проведення кінозйомок та телезйомок, за виграші на бігах, збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, а також збір із власників собак), збільшити їх кількість відповідно до наявності у регіонах відповідних об'єктів оподаткування;

– ввести податок на нерухомість: спочатку тільки для фізичних осіб (оскільки на тлі стагнації будівельного ринку, введення податку зробить нерухомість абсолютно непривабливою з погляду інвестицій, крім того, малий та середній бізнес не витримає такого податкового навантаження), а вже після стабілізації ситуації на ринку – для юридичних осіб. Запровадження такого податку зробить неможливими спекуляції на ринку нерухомості, вплине на політику регулювання цін, дозволить зупинити хаотичне купування житла з метою його перепродажу;

– ліквідувати систему пільгового оподаткування;

– сприяти формуванню податкової культури та дисципліни платників податків. Одним із результатів проведеної реформи має бути забезпечення реального зв'язку між обсягом податків, що сплачуються, та кількістю благ, що отримує населення (за останніми дослідженнями Центру Разумкова, 65,9% респондентів при сплаті податків вважають, що у них відбирають чесно зароблені гроші, які розкрадуть чиновники, і лише 4,3% – що вони повернуться до них через державні витрати) [6].

– четвертий крок – реформувати бюджетний процес. Сьогодні ключовим принципом фінансової діяльності держави є пріоритетність публічних витратів щодо доходів казни. Із запровадженням в Україні практики планування витратів на основі прогнозованого обсягу доходів, можна було б уникнути необґрунтованих витратів та стимулювати органи місцевої влади до ініціативності, самостійного пошуку нових джерел фінансових ресурсів, оскільки застосування цільових трансфертів призводять до того, що стає вигіднішим залишатися реципієнтом, ніж переходити у розряд донорів;

– п'ятий крок – проведення адміністративно-територіальної реформи. Варто зазначити, що в Україні є багато адміністративно-територіальних одиниць, які мають окремий бюджет, але не мають власної доходної бази і не можуть її мати, оскільки кількість населення надто мала. Їх збільшення дозволило б зменшити обсяги міжбюджетних трансфертів, зменшити витрати на державне управління, забезпечити реалізацію принципу субсидіарності та стимулювати процеси бюджетної децентралізації;

– шостий крок – забезпечення пріоритетності розвитку сільського господарства як каталізатора розвитку регіонів. За умови збільшення доданої вартості в кінцевій харчовій продукції, адаптації сільськогосподарського

виробництва до вимог споживачів зовнішніх ринків (і внутрішніх), переорієнтувавши його на глибшу переробку аграрної сировини, органічні технології, поліпшення якості та безпеки продовольства, Україна має шанс збільшити кількість робочих місць, а надалі інвестувати кошти в розвиток інфраструктури, стабілізувати чисельність населення у сільській місцевості.

**Висновки.** Отже, ситуація із фінансовим забезпеченням муніципалітетів зайшла в суперечність із життєвими реаліями, що суттєво обмежує фінансову маневреність органів місцевого самоврядування. Для виходу із ситуації, що склалася, необхідно провести низку реформ. Реформ, які б не лобіювали інтереси діючих чиновників, а таких, що принесли б реальні результати вже завтра. За словами класика політичної економії Адама Сміта, “Великі народи ніколи не бідніють від марнотратства й нерозумної поведінки приватних осіб, але вони бідніють часом від марнотратства своїх урядів”.

Україна – молода держава, у якої ще є шанс реалізувати себе на геополітичній карті світу. Для цього необхідно побудувати фундамент із сильних та самостійних регіонів.

### Література:

1. Будзай І. Стратегічний Шлях прискореного розвитку українського суспільства – через аграрний сектор економіки // [www.povavulya.iatp.org](http://www.povavulya.iatp.org).
2. Жеременко Є. В. Використання коштів місцевих бюджетів України. – 2005. – № 8. – С. 12-18.
3. Сенченко А. Запалення легенів заклинаннями не лікується // Дзеркало тижня. – 2009. – № 9.
4. Юшко С. В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми, перспективи // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 86-97.
5. [www.sta.gov.ua](http://www.sta.gov.ua).
6. [www.uceps.org](http://www.uceps.org).
7. [www.ac-rada.gov.ua](http://www.ac-rada.gov.ua).